

**Clingendael Spectator**

Magazine voor Internationale Betrekkingen

Weergeven

Bewerken

Verwijderen

Translate

ANALYSE CONFLICT EN FRAGIELE STATEN

RUSLAND & SYRIË: POETIN GOKTE EN WON



03 OCT 2018 - 16:14

De Russische militaire interventie in Syrië is een vergissing, en tot mislukken gedoemd, sprak de Amerikaanse president Barak Obama kort nadat Moskou had besloten militair in te grijpen (september 2015). Syrië zou het Vietnam van Rusland worden.^[1] Daar ziet het nog niet naar uit. Vladimir Poetin nam een fors risico toen hij de positie en het prestige van Rusland in het Midden-Oosten

verbond met het lot van de Syrische president Bashar al-Assad, die op dat moment zowel in eigen land als in de regio in een isolement verkeerde. Poetin gokte, en won.

De belangrijkste oorlogsdoelen zijn gerealiseerd. Het militaire conflict lijkt beslecht. Het regime van Assad heeft de controle over het grootste deel van Syrië hersteld. De gematigde en radicale tegenstanders van Assad zijn gemarginaliseerd. Ruslands luchtmacht- en marinebases in het land zijn veiliggesteld en de militaire aanwezigheid in Syrië verschaft Rusland een prominente rol in de onderhandelingen over de toekomst van het land. Anders dan na de interventies in Irak en Libië staat Rusland niet aan de zijlijn, maar juist vooraan. De interventie in Syrië riep weinig negatieve internationale reacties op. Geen van Assads vijanden in de regio heeft zich van Rusland gedistantieerd. Het oorlogsgeweld door de Russische luchtmacht en geallieerde troepen leidde alleen in West-Europa en in de Verenigde Staten tot verontwaardiging. De multipolaire wereldorde die Poetin zegt na te streven, is een stap dichterbij.

Tot zover het goede nieuws voor president Poetin. Slecht nieuws is er eigenlijk niet, althans *nog* niet. De grootste uitdaging voor Rusland is de onzekerheid over de toekomst van Syrië. Rusland is sterk afhankelijk van de opstelling van andere landen, terwijl het op een enkele uitzondering na de machtsmiddelen ontbeert om die landen te dwingen of te verleiden Ruslands prioriteiten te volgen. Rusland is een belangrijke maar geen essentiële mogendheid in het Midden-Oosten. Voor geen enkel regime, voorlopig wellicht met uitzondering van dat van Assad, is Rusland een onmisbare bondgenoot. Net als de Verenigde Staten, dat ondanks terugtrekkende bewegingen nog steeds meer macht en invloed in het Midden-Oosten heeft dan enige andere mogendheid, zijn Rusland, en op afstand China en de Europese Unie, actoren in een spel dat steeds meer door de landen in de regio zelf wordt bepaald. De positie van Rusland wijzigt op een bekend thema: het winnen van de oorlog is gemakkelijker dan het winnen van de vrede.

Uitdaging 1: de toekomst van Syrië

Wat zijn de uitdagingen voor Rusland? Ten eerste de toekomst van Syrië. Rusland heeft het regime van Assad gered, maar bepaalt daarmee nog niet de vooruitzichten op vrede, stabiliteit en wederopbouw. Daarvoor zijn internationale afspraken nodig. Het welslagen van die afspraken is cruciaal voor het internationale prestige van Rusland en het biedt de enige mogelijkheid voor Poetin op een roemrijke exit-strategie. Schijn bedriegt wellicht, maar Assad lijkt nog niet echt overtuigd van de noodzaak van de hervormingen die mede aan een internationale overeenkomst ten grondslag zullen

liggen. Net als wellicht in Oost-Oekraïne lijkt Rusland ook in Syrië zijn ‘principal-agent’ probleem te hebben gecreëerd: de ondergeschikte ontwikkelt een eigen wil en trekt steeds meer zijn eigen plan. Een afgedwongen machtswisseling behoort tot de mogelijkheden, maar is hoogst risicovol. *Regime change* in Syrië nodigt uit tot nieuw oorlogsgeweld; ze brengt het bondgenootschap tussen Syrië en Rusland in gevaar; en ze trekt Rusland in het politieke moeras van de Syrische binnenlandse politiek – een *mission creep* die Poetin graag aan zich voorbij laat gaan. Rusland lijkt vooralsnog weinig vooruitgang te boeken bij de vredesbesprekingen die onder zijn initiatief worden gehouden (in Astana, in Sotsji en recentelijk in Teheran, in afwezigheid van Assad) en bij afspraken over de wederopbouw van Syrië. Er is wel enige progressie gemaakt, met name in de opstelling van Turkije en Saoedi-Arabië, maar alle belangrijke landen volgen een eigen agenda en Rusland heeft niet de mogelijkheid om een doorbraak te forceren.

Uitdaging 2: de relatie met Iran

Ten tweede, de relatie met Iran en de hoogst ongemakkelijke positie van Rusland in het conflict tussen Iran en Israël. De gelegenheidscoalitie met Iran in Syrië is niet zonder risico's voor Rusland. Samenwerking is voorwaarde geweest voor een succesvol militair ingrijpen. Zonder Iran en zonder de door Iran gestuurde Hezbollah en andere sjiiitische strijders zou Assad er niet in zijn geslaagd de controle over Syrië terug te winnen. Het is de vraag of de ‘alliantie’ standhoudt, nu de beslissing op het slagveld nabij is. Echter, ook als de samenwerking doorzet heeft Rusland een probleem. De invloed van Iran beperkt de mogelijkheden om Assad tot inschikkelijkheid te bewegen, en dat lijkt een voorwaarde voor de effectiviteit van Ruslands diplomatieke inspanningen. Bovendien belast de macht van Iran in Syrië en via Hezbollah in Libanon de relaties van Rusland met andere belangrijke spelers binnen en buiten de regio, met de Golfstaten, in zekere mate met Egypte, en vooral met Israël en de Verenigde Staten. De betrekkingen tussen Rusland en Iran zijn groter en veel ingewikkelder dan alleen het gezamenlijke optreden in Syrië.

De spanningen tussen Israël en Iran lopen flink op. Klaarblijkelijk zijn de vermeende Russische garanties dat de militaire samenwerking met Iran geen veiligheidsrisico voor Israël is niet altijd overtuigend geweest. Israël heeft in de eerste helft van 2018 herhaaldelijk zware luchtaanvallen uitgevoerd op militaire doelen in Syrië. Doel van de Israëlische luchtmacht zou de vernietiging zijn geweest van militaire bases en wapendepots waar Iraanse luchtdoelraketten liggen opgeslagen. Rusland zou niet altijd van tevoren van de aanvallen op de hoogte zijn gesteld, en naar verluidt heeft Poetin zich hierover beklagt bij de Israëlische premier Netanyahu. Een hooggeplaatste

Russische generaal opperde om het Assad-regime alsnog te voorzien van het moderne Russische S300 luchtverdedigingssysteem.



President Poetin bezoekt de Syrische luchtmachtbasis Khmeimim in december 2017. © Wikimedia Commons

Een militair conflict tussen Israël en Iran ondermijnt de fragiele vrede in Syrië en schaadt de internationale diplomatieke positie van Rusland. Bovendien zal Moskou een dergelijk conflict ongetwijfeld presenteren als een proxy-oorlog van de Verenigde Staten. Rusland heeft in dat geval weinig andere keus dan, althans in het openbaar, de kant van Iran te kiezen. Er is Rusland veel aan gelegen om het conflict tussen Israël en Iran niet te laten escaleren. Een zekere (militaire) disciplinerende van Iran in en rondom Syrië zal dus waarschijnlijk kunnen rekenen op de stilzwijgende instemming van Moskou.

Uitdaging 3: de relatie met Turkije

Ten derde, de relatie met Turkije. Overleeft de net weer opgebloeide vriendschap tussen Rusland en Turkije de beslechting van het militaire conflict in Syrië (de militaire opmars in Idlib) en de wederopleving van de Koerdische kwestie? De machtsuitbreiding van de Koerden in Irak en Syrië heeft de Turkse president Recep Tayyip Erdogan gedwongen zijn vijandige koers jegens Assad bij te stellen, en die koerswijziging speelt weer een belangrijke rol in de toenadering tussen Turkije en Rusland. Hoewel Rusland de oorlog van president Erdogan tegen de Koerden in en aan de grenzen van diens land niet steunt, trok het zich niet veel aan van het lot van de

Koerden die door het Turkse leger werden verdreven uit de gebieden in het noorden van Syrië. Rusland houdt echter de betrekkingen met Koerdische organisaties in Syrië overeind. Ze zijn een *bargaining chip* in de relaties met Turkije. Voor de betrekkingen met Turkije geldt ongeveer hetzelfde als voor die met Iran. Ze zijn vooralsnog tactisch van aard; ze zijn breekbaar; en ze staan onder druk van factoren binnen en buiten Syrië waarop Rusland maar een beperkte invloed heeft.

Uitdaging 4: de relatie met het Westen

En ten vierde, de relaties met het Westen, en in het bijzonder met de Verenigde Staten. Oekraïne is een belangrijker stoorzender in de betrekkingen tussen Rusland en het Westen dan Syrië. Syrië is echter potentieel gevaarlijker, vanwege de kans op een (onbedoeld) militair treffen tussen de partijen. Rusland is geen *rogue nation*. Het streeft naar samenwerking met het Westen en integratie in de mondiale orde, maar wel op eigen kracht en voorwaarden. Rusland zal het Westen willen betrekken bij onderhandelingen over vrede en wederopbouw in Syrië, maar alleen als het Westen bereid is Ruslands rol als prominente gesprekspartner te accepteren. Er is voor het Westen geen effectievere manier om het Rusland moeilijk te maken dan het frustreren van een internationale vredesovereenkomst inzake Syrië.



President Poetin met zijn ambtgenoot al-Assad in 2017. © Wikimedia Commons

Hoe reageert Rusland op deze uitdagingen? Rusland bevordert zijn belangen in het Midden-Oosten door middel van een pragmatische strategie, die is gebaseerd op zijn

belangrijkste *assets*: politieke betrouwbaarheid, wapens en energie.

Rusland presenteert zich als een geloofwaardige en loyale internationale partner. Rusland zoekt naar gemeenschappelijke belangen, waarbij het geen onderscheid maakt naar regime-type of internationaal-politieke voorkeuren. Voor *alle* staten in het Midden-Oosten, en dus niet alleen voor landen die recentelijk nare ervaringen met het Westen hebben opgedaan (Libië in 2011, Egypte na de coup van 2013, Syrië vanaf 2011, en zelfs Israël tijdens het Amerikaanse presidentschap van Obama), biedt de aanwezigheid van Rusland de mogelijkheid om de buitenlandpolitieke risico's te spreiden. De relaties met Rusland bieden een zekere compensatie voor het zwalkende beleid van het Westen de afgelopen jaren. Dit is goed nieuws voor Rusland, maar het is nog beter nieuws voor de landen in de regio zelf.

De politieke betrouwbaarheid van Rusland wint aanzienlijk aan betekenis omdat ze kan worden gekoppeld aan wederzijds materieel profijt. In algemene zin is Rusland geen belangrijke economische macht in het Midden-Oosten. Het staat ver in de schaduw van de Europese Unie. Turkije neemt drie procent van Ruslands buitenlandse handel voor zijn rekening, en is daarmee de belangrijkste economische partner in de regio. Na Turkije volgen Egypte (0,9 procent), Algerije (0,8 procent) en Iran en Israël (0,5 procent). Sommige economische sectoren hebben echter meer politiek gewicht dan andere. Naast landbouwproducten (het Midden-Oosten is de grootste importeur van Russisch graan), zijn het vooral wapens en energie die de relaties tussen Rusland en de landen in het Midden-Oosten verstevigen.

Rusland timmert fors aan de weg in het Midden-Oosten en Noord-Afrika

Schattingen over de omvang van de Russische wapenexport naar het Midden-Oosten variëren aanzienlijk. In een recente publicatie van het Britse *Chatham House* wordt gesproken over 8,2 tot 37,5 procent van de totale wapenexport van Rusland, goed voor respectievelijk 1,2 tot 5,5 miljard dollar op jaarbasis. ^[2] In een andere publicatie van Chatham House wordt het percentage wapenleveranties aan het Midden-Oosten geschat op 17,8 procent, gedurende de periode 2000-2016. Het zijn imposante cijfers, die echter wel in het juiste perspectief moeten worden geplaatst. Het Midden-Oosten is een belangrijke, maar zeker niet de belangrijkste importeur van Russische wapens. De regio komt ver achter de landen in de voormalige Sovjet-Unie en achter India, China en Vietnam). ^[3] Bovendien geldt voor het Midden-Oosten wat tussen de twee voor de

export van wapens in het algemeen geldt. Rusland komt ver achter de Verenigde Staten, en het onderlinge verschil neemt toe. Terwijl de waarde van de Amerikaanse wapenexport een stijgende lijn vertoont (tot 12.394 miljoen USD in 2017), laat die van Rusland een dalende tendens zien (naar 6.148 miljoen USD in 2017).^[4]

Maar Rusland timmert fors aan de weg in het Midden-Oosten en Noord-Afrika. *Rosoboroneksport* levert wapens aan vrijwel alle belangrijke staten in de regio. Egypte kreeg de leverantie van helikopters aangeboden, te stationeren op het vliegdekschip dat Egypte recentelijk van Frankrijk kocht, nadat de levering aan Rusland werd afgezegd vanwege de annexatie van de Krim. Voor Egypte biedt de hernieuwde samenwerking met Rusland een bescheiden tegenwicht aan de vermeende onbetrouwbaarheid van zijn belangrijkste partner, de Verenigde Staten. Obama liet generaal Fatah al-Sisi's militaire voorganger Hosni Mubarak immers keihard vallen. Voor Rusland betekent het partnerschap met wat eens de belangrijkste staat in het Midden-Oosten was dat het niet uitsluitend gebonden is aan de as van Sjiitische mogendheden. In Libië voorziet Rusland generaal Khalifa Haftar van wapens en politieke steun. Het frustreert zodoende de inspanningen van de Verenigde Naties een vredesproces op gang te brengen dat vooral de positie van Westersgezinde krijgsheren lijkt te verstevigen, en het verschaft Rusland weer een bescheiden invloed op de toekomst van de olierijke staat in Noord-Afrika.



Russische militairen op een Syrische luchtmachtbasis. © Wikimedia Commons

Rusland probeert ook zijn militaire aanwezigheid in het Midden-Oosten uit te breiden. In december 2017 hechtte de Doema goedkeuring aan een overeenkomst met de Syrische autoriteiten, die voorziet in de huur van twee militaire bases (Hmeymim en Tartus) voor een periode van 49 jaar, met een automatische verlenging van 25 jaar. Rusland onderhandelt ook met Egypte, Algerije, Libië, Soedan (in Djibouti, naast Amerikaanse en Chinese bases) en Jemen over toegang tot militaire installaties. Daarnaast maakt of maakte Rusland, dat is niet helemaal duidelijk, gebruik van de Hamedan luchtmachtbasis in Iran.

Rusland speelt ook een steeds belangrijkere rol in de energiesector in het Midden-Oosten. Rusland en Saoedi-Arabië slagen er prima in de onderlinge relaties te compartimentaliseren. In 2017 bracht koning Salman als eerste Saudische vorst een bezoek aan Rusland. Ondanks de diepe onenigheid over de oorlog in Syrië sloten de twee landen een omvangrijke wapendeal, beloofden ze de productie (en daarmee de prijsvorming) van olie te coördineren, kwamen ze een gas-akkoord overeen (dat Saoedi-Arabië in staat stelt zijn binnenlandse afhankelijkheid van olie te verminderen) en maakten ze afspraken over de vreedzame productie van kernenergie. Rusland zal tenminste twee van de vijftien beoogde kerncentrales in Saoedi-Arabië voor zijn rekening nemen. *Rosatom* is ook betrokken bij de bouw van energiecentrales in Turkije, Egypte, Jordanië en Iran. Het onderhandelt over de bouw van kerncentrales in de Verenigde Arabische Emiraten.

De grootste uitdaging voor Rusland is zijn huidige militaire en economische aanwezigheid in het Midden-Oosten te vertalen in blijvende politieke invloed

De grootste uitdaging voor Rusland is zijn huidige militaire en economische aanwezigheid in het Midden-Oosten te vertalen in blijvende politieke invloed. *Regime change* staat niet op de agenda. Rusland heeft niet de mogelijkheden (wellicht met uitzondering van Syrië) of het voornemen zich met de interne politieke orde van landen te bemoeien. En dat hoeft ook niet. Autoritaire stabiliteit is wat het Midden-Oosten nodig heeft in de optiek van de Russische leiders, en dat is wat het op een enkele uitzondering na nu heeft. Rusland heeft weinig bondgenoten en geen cliënt-staten in de regio en het streeft werkbare relaties na met alle relevante staten in het Midden-Oosten, ongeacht politieke of religieuze voorkeuren.

De rangorde wordt bepaald door Ruslands eigen geopolitieke, binnenlandspolitieke en economische belangen. De toekomst van Syrië staat bovenaan de lijst, maar deze is ondanks Ruslands militaire aanwezigheid, ongewis. Over het algemeen voert Rusland een redelijk pragmatische politiek ten aanzien van het Midden-Oosten, die vooral beoogt bij te dragen aan autoritaire continuïteit en regionale stabiliteit. Politieke samenwerking biedt een tegenwicht aan de invloed van andere mogendheden in de regio en ze versterkt Ruslands mondiale prestige en geopolitieke positie van Rusland. Militaire presentie en wapenverkoop schragen de politieke samenwerking en ze spekken de Russische staatskas. Handel en investeringen beogen eenzelfde effect en ze sterken de verweving van politieke en economische macht waarop de autoritaire orde in Rusland zelf rust.

1. [Obama Says Russia's Support Of Assad 'Doomed To Fail'](#), *RFE/RL*, October 1, 2015.
2. Nikolay Kozhanov, Arms Exports add to Russia's tools of influence in Middle East. Londen: *Chatham House*, 20 juli 2016. Deze cijfers zijn aanzienlijk hoger dan de schattingen van SIPR (zie noot 4). Het gaat mij hier vooral om het *percentage* van de export richting het Midden-Oosten.
3. Richard Connolly en Cecilie Sendstad, Russia's role as an arms exporter: The strategic and economic importance of arms exports for Russia. Londen: *Chatham House*, 20 maart 2017.
4. Pieter d. Wezeman, Aude Fleurant, Alexandra Kuimova, Nan Tian en Siemon T. Wezeman, [Trends in international arms transfers](#), 2017. SIPRI Fact Sheets, March 2018.

AUTEURS



André Gerrits

Hoogleraar International Studies and Global Politics aan de Universiteit Leiden

©2019 CLINGENDAEL